Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7527**

17. Wahlperiode 26. 10. 2011

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Martin Dörmann, Rita Schwarzelühr-Sutter, Lars Klingbeil, Garrelt Duin, Doris Barnett, Klaus Barthel, Ingo Egloff, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Rolf Hempelmann, Ute Kumpf, Manfred Nink, Thomas Oppermann, Stefan Rebmann, Gerold Reichenbach, Wolfgang Tiefensee, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 17/5707, 17/7521 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine moderne digitale Infrastruktur ist unverzichtbar für unsere demokratische Gesellschaft und eine positive ökonomische Entwicklung in Deutschland. In unserer Informationsgesellschaft nimmt die Bedeutung der Telekommunikation und insbesondere des Internets ständig zu. Die Herausforderungen sind vielfältig: Neben einer flächendeckenden Breitbandversorgung als Voraussetzung für Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung bedarf es vor allem einer Gewährleistung von Netzneutralität im Internet sowie der umfassenden Stärkung des Verbraucherschutzes in der Telekommunikation.

Die Bundesregierung hat es in dem vorliegenden Gesetzentwurf versäumt, zu den zentralen Fragestellungen angemessene Lösungen zu präsentieren. Um den bestehenden Herausforderungen gerecht zu werden, sind vor allem folgende Regelungen und Aktivitäten notwendig:

1. Sicherstellung einer Breitbandgrundversorgung durch Einführung einer Universaldienstverpflichtung

Eine flächendeckende Breitbandgrundversorgung ist zentral für die Teilhabe von Menschen und Unternehmen am technischen Fortschritt. Sie ist jedoch in Deutschland immer noch nicht umgesetzt. Damit werden Chancen verspielt, insbesondere auch für ländliche Räume.

Mit dem begonnenen Ausbau der LTE-Technologie im Mobilfunk werden wir dem Ziel der Flächendeckung nach den Ankündigungen der Mobilfunkunternehmen nahe kommen, es aber noch nicht vollständig erreichen. Verbleibende „weiße Flecken“ dürfen aber nicht länger hingenommen werden.

Für den Fall, dass durch wettbewerbliche Lösungen eine Breitbandgrundversorgung nicht zeitnah erfolgt, sollte diese durch eine gesetzliche Universaldienstverpflichtung sichergestellt werden. Der vorliegende Entwurf der Bundesregierung sieht insofern jedoch lediglich die Aufnahme eines funktionalen Internetzugangs vor. Er nutzt leider nicht die von der EU zusätzlich geschaffene Möglichkeit, hierfür auch eine bestimmte Bandbreite festzulegen, wie es in anderen Mitgliedstaaten bereits umgesetzt oder vorgesehen ist.

Um den von den europäischen Vorgaben eingeräumten Spielraum einzuhalten aber auch vollständig auszunutzen, sollte zum Stichtag 31. Dezember 2011 ermittelt werden, welche Bandbreite von der Mehrheit der tatsächlichen Nutzer eines Breitbandanschlusses verwendet wird. Diese feste Bandbreite sollte dann ab dem 1. Januar 2013 als Breitbanduniversaldienst gesetzlich festgelegt werden. Damit kann eine flächendeckende Breitbandgrundversorgung endlich verbindlich sichergestellt werden, ohne dass hierdurch Marktverzerrungen zu befürchten wären.

2. Impulse für eine dynamische Entwicklung beim Breitbandausbau

Neben der Grundversorgung muss es bei der Breitbandversorgung eine dynamische Entwicklung geben. Nur so können Wachstumschancen genutzt und der steigende Bandbreitenbedarf auch langfristig gesichert werden. Hierbei setzt die Fraktion der SPD auf einen fairen Wettbewerb und die Investitionen möglichst vieler Unternehmen.

Angesichts der hohen Ausbaukosten bedarf es der konsequenten Umsetzung einer Vielzahl von Maßnahmen, um zusätzliche Impulse für den weiteren Ausbau von Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetzen zu setzen. Dabei geht es insbesondere um

– wettbewerbs- und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen im Telekommunikationsgesetz und in der Regulierungspraxis,
– die Klärung von „Open Access“- und anderen Kooperationsmodellen zur Schaffung von Planungssicherheit,
– Kostenreduzierungen durch Hebung und Nutzung von Synergieeffekten, beispielsweise bei dem Zugang zu Infrastrukturen,
– bessere Fördermöglichkeiten sowie
– eine umfassende Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Die Bundesregierung hat es versäumt, hierfür in ihrem Entwurf oder durch weitergehende Maßnahmen ausreichende Rahmenbedingungen zu setzen.

3. Gesetzliche Absicherung der Netzneutralität im Internet

Der Charakter des Internets als freies und offenes Medium muss bewahrt und gestärkt werden. Auf Grundlage der Netzneutralität hat sich das Internet als Innovationsmotor für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung erwiesen. Hierunter ist die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel zu verstehen. Durch den gleichberechtigten Datentransport bestehen optimale Teilhabebedingungen und geringe Marktzugangsbarrieren, weil neue Anwendungen kostengünstig in das Netz eingestellt und von den Nutzern frei abgerufen werden können.

Das Prinzip der Netzneutralität ist deshalb gesetzlich abzusichern. Der vorliegende Gesetzentwurf zur Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) ist hierfür völlig unzureichend und stellt lediglich eine Übernahme der allgemeinen Vorgaben der EU dar. Im Gesetzestext selbst kommt das Wort Netz-

neutralität nicht einmal vor. Zu Recht hat die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission für Forschung und Technologie (EFI) in ihrem Jahresgutachten 2011 den Entwurf deutlich kritisiert.

Netzneutralität muss als eines der Regulierungsziele im Telekommunikationsgesetz verankert und dort definiert werden. Kern der Netzneutralität ist auch weiterhin der Gleichbehandlungsgrundsatz, weshalb ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot für den Datentransport erforderlich ist. Das „Any-to-any"-Prinzip soll festgeschrieben werden, wonach jeder grundsätzlich Zugang zu jedem Inhalt im Internet haben und Inhalte selbst anbieten kann.

Netzwerkmanagement soll weiterhin möglich sein, um die Funktionsfähigkeit der Netze zu sichern oder dafür zu sorgen, dass zeitkritische Dienste auch in Überlastungssituationen in der erforderlichen Qualität bei den Endkunden ankommen. Allerdings darf dies keinesfalls zur Verdrängung des heute bekannten „Best-Effort"-Internet führen, das vielmehr weiter ausgebaut werden muss. Durch eine auf diese Weise gesetzlich verankerte Netzneutralität können Freiheit, Teilhabe und Innovationskraft im Netz miteinander verbunden und abgesichert werden.

4. Stärkung des Verbraucherschutzes in der Telekommunikation

Neue Produkte und Anwendungen im Bereich der Telekommunikation bereichern den Lebensalltag der Menschen. Dazu gehört ein wirksamer Verbraucherschutz, der bei den Kunden Vertrauen schafft. Davon profitieren letztlich auch die Telekommunikationsunternehmen. Die meisten Unternehmen arbeiten seriös. Es bestehen aber immer noch offensichtliche Probleme, etwa im Hinblick auf kostenpflichtige Warteschleifen, untergeschobene Verträge oder „Abzocke" durch Gewinnversprechen.

Die Bundesregierung hat mit dem vorliegenden Entwurf zwar einige Verbesserungen vorgelegt – es bedarf jedoch weiterer Maßnahmen, um den Verbraucherschutz in der Telekommunikation umfassend zu stärken.

5. Regelung von Entschädigungszahlungen aufgrund von Frequenzversteigerungen und Umsetzung der Finanzierungszusage des Bundes infolge der Frequenzumstellung „Digitale Dividende"

Die Nutzung der durch die „Digitale Dividende" frei gewordenen Funkfrequenzen für den zügigen Ausbau mobiler Breitbandanwendungen war richtig und notwendig. Es darf jedoch nicht sein, dass betroffene Kommunen, Länder oder kulturelle Einrichtungen finanziell überfordert werden, wenn sie durch die Umstellung drahtloser Produktionsmittel (z. B. Mikrofone) auf neue Frequenzbereiche Ersatzbeschaffungen vornehmen müssen.

Vor diesem Hintergrund sind zwischen Bund und Ländern Absprachen zur Frage der Umstellungskosten getroffen worden. Der Bund hat zugesagt, die notwendigen Kosten in angemessener Form zu tragen. Die bisher von der Bundesregierung vorgelegte Entschädigungsregelung ist jedoch bislang unzureichend und muss nachgebessert werden. Die betroffenen Theater, Kommunen und Einrichtungen brauchen schnell Planungssicherheit.

Für künftige Frequenzversteigerungen bedarf es darüber hinaus der gesetzlichen Festlegung geeigneter Entschädigungsregeln. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Wenn die vorgenannten Ziele erfolgreich umgesetzt werden sollen, ist es notwendig, im Rahmen einer umfassenden Novelle des Telekommunikationsgesetzes und darüber hinaus Wege dafür aufzuzeigen.

6. Umsetzung der Änderungen der E-Privacy-Richtlinie

Am 12. Juli 2002 haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation – Richtlinie 2002/58/EG) erlassen. Diese sogenannte E-Privacy-Richtlinie trat am 31. Juli 2002 in Kraft.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der geänderten Richtlinie dürfen sogenannte Cookies und Spyware zukünftig nicht mehr ohne Zustimmung des Internetnutzers auf dessen Computer installiert werden. Die Richtlinie regelt, dass eine Speicherung von Informationen oder der Zugriff auf Informationen, die bereits im Endgerät eines Teilnehmers oder Nutzers gespeichert sind, nur gestattet ist, wenn der betreffende Teilnehmer oder Nutzer auf der Grundlage von klaren und umfassenden Informationen über den Zweck der Datenverarbeitung gemäß der Datenschutzrichtlinie (1995/46/EG) eingewilligt hat. Eine Ausnahme liegt vor, wenn alleiniger Zweck die Durchführung der Übertragung einer Nachricht über ein elektronisches Kommunikationsnetz ist oder wenn der Zugriff unbedingt erforderlich ist, um den vom Teilnehmer oder Nutzer gewünschten Dienst zur Verfügung zu stellen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine entsprechende Frage in der Kleinen Anfrage der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/6689), wie sie beabsichtigt, diesen Einwilligungsvorbehalt bezüglich der Speicherung von Informationen oder des Zugriffs auf Informationen, die bereits im Endgerät eines Teilnehmers oder Nutzers gespeichert sind, umzusetzen, Folgendes erklärt: „Die Bundesregierung prüft derzeit, wie durch eine Regelung im Telemediengesetz Artikel 5 Absatz 3 der E-Privacy-Richtlinie umgesetzt werden kann. Sie wird dem Deutschen Bundestag hierzu kurzfristig – im Rahmen der Novellierung des TKG – Vorschläge unterbreiten."

Es ist jedoch festzustellen, dass derartige Vorschläge nicht vorliegen. Aktuell hat auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages die längst überfällige gesetzliche Umsetzung der E-Privacy-Richtlinie angemahnt und deutlich gemacht, dass nach Ablauf der Umsetzungsfrist die EU-Richtlinie unmittelbare Geltung hat. Die Bundesregierung muss ihre entsprechende Ankündigung zur Änderung des Telemediengesetzes nunmehr unverzüglich umsetzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

insbesondere folgende Maßnahmen und gesetzliche Initiativen zu ergreifen bzw. zu unterstützen, um eine flächendeckende Breitbandversorgung, Netzneutralität im Internet sowie ein hohes Verbraucherschutzniveau im Bereich der Telekommunikation sicherzustellen:

1. Gesetzliche Regelung eines breitbandigen Internetanschlusses als Universaldienst im TKG; hierzu ist europarechtskonform
   - zu ermitteln, welche Bandbreiten von der Mehrheit der Nutzer eines breitbandigen Internetzugangs zum Stichtag 31. Dezember 2011 verwendet wurden;
   - ein Gesetzentwurf vorzulegen, um die so festgestellte Bandbreite mit Wirkung zum 1. Januar 2013 als Universaldienst festzulegen; die ermittelte Bandbreite ist konkret in § 78 TKG aufzunehmen;

– entsprechend der EU-Richtlinie 2009/136/EG neben der von einer Nutzermehrheit verwendeten Bandbreite insbesondere auch die Gesichtspunkte der Technologieneutralität, der technischen Durchführbarkeit und der Minderung von Marktverzerrungen zu berücksichtigen sowie

– im Bedarfsfall für die Umsetzung eine Finanzierung durch eine Universaldienstabgabe vorzusehen, die auf die Unternehmen der Branche ihren Marktanteilen entsprechend umzulegen ist;

2. Schaffung von Impulsen für eine dynamische Entwicklung beim Breitbandausbau; hierzu sind vor allem folgende Maßnahmen auf den Weg zu bringen:

   – nationaler Breitbandgipfel von Bund, Ländern und Kommunen zur besseren Abstimmung und Initialzündung;

   – Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen für mehr Investitionsanreize und Planungssicherheit im TKG und in der Regulierungspraxis;

   – Schaffung von Planungssicherheit für ein „Open Access“-Marktmodell und andere Kooperationsmodelle;

   – stärkere Hebung von Synergieeffekten bei Infrastrukturnutzung und -ausbau;

   – bessere Abstimmung und Ausgestaltung der Förderprogramme;

   – Schaffung eines neuen Programms „Premiumförderung Netzausbau“ bei der KfW Bankengruppe, durch das Investitionen in den Breitbandausbau (einschließlich Glasfaser) unterstützt werden; durch Zinsverbilligung könnten hierdurch zusätzliche Investitionen von rund 1 Mrd. Euro ausgelöst werden;

   – Ermittlung der tatsächlichen Breitbandversorgung in Deutschland, da der Breitbandatlas die Daten nicht realistisch abbildet, sowie

   – Bericht der Bundesregierung zum Stand des Breitbandausbaus zum 30. Juni 2012;

3. Aufnahme wirksamer gesetzlicher Regelungen zur nachhaltigen Sicherung der Netzneutralität; hierzu ist insbesondere:

   – die Gewährleistung von Netzneutralität als eines der Regulierungsziele des TKG aufzunehmen; die Motive hierfür sind in der Gesetzesbegründung zu erläutern;

   – der Begriff der Netzneutralität im Sinne einer grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Datenpakete unabhängig von Inhalt, Dienst, Anwendung, Herkunft oder Ziel zu definieren;

   – das Prinzip festzuschreiben, dass jeder Nutzer von Telekommunikationsdiensten grundsätzlich Zugang zu jedem Inhalt bzw. jeder Anwendung im Internet haben muss bzw. dass grundsätzlich jeder Inhalte im Internet anbieten kann;

   – ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot für den Datentransport im Internet aufzunehmen, insbesondere um Wettbewerbsbeschränkungen zu vermeiden; eine Inhaltekontrolle durch Netzbetreiber darf grundsätzlich nicht erfolgen. Sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung im Datentransport im Internet kann beispielsweise Netzwerkmanagement sein, sofern dieses dem Ziel dient, die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Netze zu sichern oder dafür zu sorgen, dass zeitkritische Dienste in der erforderlichen Qualität bei den Nutzern ankommen;

– die Bundesnetzagentur zu beauftragen, die Einhaltung der Netzneutralität zu sichern und ihr hierfür unter Berücksichtigung des europäischen Rechtsrahmens ausreichende Kontroll- und Sanktionsinstrumente an die Hand zu geben, um Verstößen effektiv entgegenzuwirken bzw. diese wirksam zu ahnden;

– Kunden ein Sonderkündigungsrecht einzuräumen, falls die vertraglich zugesicherten Mindestgeschwindigkeiten wiederholt nicht eingehalten werden, ihr Anbieter nach Feststellung eines erheblichen Verstoßes gegen Netzneutralität durch die Bundesnetzagentur diesen nicht unverzüglich abstellt und der Kunde direkt davon betroffen ist sowie

– die Bundesnetzagentur zu beauftragen, einen jährlichen Bericht an den Deutschen Bundestag zum Stand der Netzneutralität in Deutschland zu erstellen;

4. Schaffung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, insbesondere durch Umsetzung folgender gesetzlicher Regelungen im TKG:

   – kostenlose Warteschleifen bei allen 0180- und 0900-Rufnummern unter Berücksichtigung einer effizienten technischen Umsetzung und angemessener Umsetzungsfristen;

   – Einwilligung in Telefonwerbung nur in einer gesonderten Erklärung des Verbrauchers in Textform;

   – Einführung einer verpflichtenden vertraglichen Tarifvariante für alle Grunddienste über eine maximale Mindestvertragslaufzeit von zwölf Monaten;

   – Sonderkündigungsrecht von Telekommunikationsverträgen bei Umzug, wenn die bisherige Leistung am neuen Wohnort nicht erbracht werden kann;

   – Mitnahme der Rufnummer im Mobilfunk bei einem Anbieterwechsel unabhängig vom bestehenden Vertrag;

   – Forderungen Dritter bleiben bei der Prüfung einer Sperre des Telefonanschlusses wegen Zahlungsverzugs stets außer Betracht;

   – Verbesserung der Transparenz und des Datenschutzes bei der Nutzung mobiler Ortungsdienste und Einführung einer Informationspflicht bei jeder Fremdortung;

   – verpflichtende Schriftform für die Kündigung beim Anbieterwechsel;

   – Sicherstellung des Anbieterwechsels innerhalb eines Kalendertages durch angemessene Sanktionen gemäß dem EU-Rechtsrahmen;

   – Vorschriften hinsichtlich der Qualität und Transparenz von Diensten, um eine bessere Kosten- und Qualitätskontrolle zu ermöglichen:

     – Hierbei ist eine vertragliche Zusicherung einer Mindestgeschwindigkeit durch den Breitbandanbieter im Festnetz aufzunehmen, zusätzlich zu der theoretisch erzielbaren maximalen Downloadrate, die oftmals gerade nicht erreicht wird; bei Nichteinhaltung der vertraglich zugesicherten Mindestgeschwindigkeiten soll ein Sonderkündigungsrecht der Kunden bestehen;

     – die Einführung eines „Kostenairbags“ für mobile Telefonie und mobile Datendienste soll den Teilnehmer vom Erreichen einer festzulegenden Entgeltgrenze informieren;

5. Entschädigungsleistungen aufgrund von Frequenzumstellungen, insbesondere:
   - kurzfristige Umsetzung der von der Bundesregierung gegenüber den Ländern gemachten Zusagen zur Übernahme angemessener Entschädigungskosten infolge der Frequenzversteigerung im Bereich der „Digitalen Dividende“; dabei sind die besonderen Bedingungen für gemeinnützige Einrichtungen und Kommunen zu berücksichtigen;
   - Aufnahme einer entsprechenden gesetzlichen Entschädigungsregelung für den Fall zukünftiger Frequenzversteigerungen;

6. Umsetzung der Änderungen der E-Privacy-Richtlinie
   - kurzfristige Umsetzung der Ankündigung der Bundesregierung, den in Artikel 5 Absatz 3 der E-Privacy-Richtlinie festgelegten Einwilligungsvorbehalt bezüglich der Speicherung von Informationen oder des Zugriffs auf Informationen, die bereits im Endgerät eines Teilnehmers oder Nutzers gespeichert sind, durch eine entsprechende Änderung des Telemediengesetzes umzusetzen.

Berlin, den 25. Oktober 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333